
A versenykorlátozó megállapodás, a kartell versenyjogi tilalma és a „versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési eljárásban” elnevezésű bűncselekmény

Miskolczi Bodnár Péter*

Farkas Ákost még a Nehézipari Műszaki Egyetem Állam- és Jogtudományi Intézetének oktatójaként ismertem meg. Fiatalokként együttműködtünk a jogászképzés hazai negyedik színhelyének megteremtésével kapcsolatos feladatok megvalósításában, élveztük az első szemináriumok, előadások megtartásának különleges hangulatát. Közös munkánk a Magyar Jogászok az Európai Büntetőjogért Egyesület megalakításával kapott új dimenziót. Sok olyan konferencián vettünk részt, amely az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szólt. A magánjogi és közjogi eszközök igénybevételének sajátosságait, kapcsolatukat kutattuk. Ebbe a körbe illeszkedik jelen tanulmány is, amely felhívja a figyelmet a versenykorlátozásokkal szembeni versenyjogi és büntetőjogi fellépés hasonlóságaira és eltéréseire. Bízom abban, hogy a választott téma felkelti Ákos érdeklődését. Isten éltesen Drága Barátom!

1. A gazdasági háttér

1.1. A verseny megkerülése. A piac egyes szereplői igyekeznek kivonni magukat az objektív piaci megmérettetés alól, mesterségesen kreált körülmények kialakításával törekszenek több profitra, korlátozzák, legsúlyosabb esetben kiküszöbölik a versenyt. A versenykorlátozó megállapodás résztvevői egy mesterségesen létrehozott feltételrendszerrel igyekeznek a piac változó követelményrendszerét helyettesíteni, noha a verseny a gazdaság alapintézménye és a fejlődés motorja.

1.2. A közbeszerzés kijátszása. Az állami pénzek elköltésének legtakarékosabb módja, ha a megvalósítani szándékozott beruházásról, vásárlásról minél többen szereznek tudomást, a lehető legtöbben tesznek ajánlatot, és a verseny nyomán az

* Tanszékvezető egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem

ár/értékarányban legkedvezőbb ajánlat valósul meg. Minden olyan magatartás, amely akadályozza a közbeszerzésre vonatkozó előírások megvalósulását, csökkenti a közbeszerzés hatékonyságát.

1.3. Állami fellépés. Mindkét említett magatartással szemben állami fellépésre van szükség. Az állam, arra hivatott szervei által szankcionálja a versenyt és a közbeszerzési követelményeket sértő cselekményeket.

2. Versenyjogi, polgári jogi, kereskedelmi jogi és büntetőjogi fellépés

A tanulmány témakörét több jogág érinti. A versenyjog, annak is az antitrust része, a versenykorlátozó magatartások széles körét tiltja. A versenyhatóság felderíti a versenykorlátozó megállapodásokat, majd határozataiban szankcionálja azokat, elsősorban pénzbírság kiszabása révén.

A polgári jog a semmisség és a kártérítés jogintézményével járul hozzá a kartellek visszaszorításához, egyrészt a versenyhatóság számára is lehetővé téve a versenyjogba ütköző szerződések érvénytelenségének megállapítását, másrészt a károsultak számára a kártérítéshez jutást.

A kereskedelmi jog – témánk szempontjából – rögzíti a közbeszerzések szabályait, kiépíti a normák betartását elérni hivatott szervezetrendszer és eljárási rendet.

A büntetőjog bűncselekménynek nyilvánítja a versenyt korlátozó megállapodást a közbeszerzési eljárásban,¹ melynek elkövetéséhez speciális büntetőjogi szankciókat fűz.

Mindegyik jogág a maga hagyományos eszközrendszerét bocsátja rendelkezésre a küzdelemhez. Ezek még hatékonyabb összehangolása révén a jogágak együttműködése tovább javítható. A tanulmány a továbbiakban a versenyjog és a büntetőjog kapcsolatára koncentrálna.

3. Részben eltérő célok

A versenyjog a versenykorlátozó magatartások visszaszorítását célozza. A büntetőjog nem általában a versenykorlátozásokkal szemben, hanem csak a közbeszerzési (és a tanulmányban nem érintett koncessziós) eljárás keretében megvalósuló versenykorlátozásokkal szemben lép fel, ezen a szűkebb területen viszont céljai között szerepel a közbeszerzési normákkal elérni kívánt célok megvalósítása is.

¹ Bűncselekménynek minősül továbbá a versenyt korlátozó megállapodás a koncessziós eljárásban, de ezzel a tanulmány – terjedelmi okból – nem foglalkozik.

4. Versenyjogi tilalom

A versenytörvény² (a továbbiakban: Tptv.) tilosnak nyilvánítja a versenykorlátozó megállapodásokat, és szankciókat fogalmaz meg a tilalom megsértőivel szemben. A Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) ellenőrzi a tilalom betartását, és szükség esetén alkalmazza a törvényi szankciókat.

4.1. A versenykorlátozó megállapodás és a kartell versenyjogi fogalma. A versenyjogban a kartellnek egy szélesebb és egy szűk fogalma is használatos. A Tptv. a versenykorlátozó magatartást megjelölést alkalmazza akkor, amikor szélesebb értelemben használja a kartellt.

4.1.1. A versenykorlátozó megállapodás fogalmi elemeinek az áttekintése. A törvényi definíció meglehetősen rugalmas és átfogó.³ A definíció három részből áll és mindegyik rész három-három elemet tartalmaz. A tilalomhoz, mindegyik részből egy-egy elemnek meg kell valósulnia.

A meghatározásban háromféle elkövetési magatartás – megállapodás, összehangolt magatartás és döntés – szerepel. Mindhárom magatartás a gazdasági versenyhez kapcsolódik: annak megakadályozásával, korlátozásával vagy torzításával kapcsolatos. A negatív fejlemény háromféle módon jelentkezhet: a vállalkozás célozza a versenyszűkítést, vagy a magatartás ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki.

A versenytörvény 2000. évi módosítása egyértelművé tette azt, hogy a kartell csak egymástól független vállalkozások között tilos.

4.1.2. Elkövetési magatartás. A fejezeti klauzula háromféle magatartást tilt. A klasszikus eset, amikor a felek megállapodnak magatartásuk jövőbeni egyeztetése érdekében. Máskor a résztvevők egymásra figyelemmel azonos piaci magatartást tanúsítanak (összehangolt magatartás). A vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének a döntése jelenti a harmadik elkövetési magatartást. A „döntés” fogalmát szélesen kell értelmezni: ide tartoznak a szervezet szabályzatai éppúgy, mint a tagokra formailag nem kötelező, de magatartásukat ténylegesen befolyásoló ajánlások is.

Nem önmagában a megállapodás, az összehangolt magatartás, vagy a döntés a tilos. A tilalomhoz az is szükséges, hogy a megállapodás, összehangolt magatartás, vagy a döntés megfeleljen a következő két pontban felsorolt kritériumoknak is.

4.1.3. Versenyszűkítés. A Tptv. a versennyel kapcsolatban háromféle negatív következményt rögzít. A verseny megakadályozása alatt azt kell érteni, hogy egy piacon potenciálisan kialakulhatna verseny, de a magatartás miatt az mégsem valósul meg. A verseny korlátozása, mint lehetséges következmény azt a helyzetet

² 1996. évi LVII. törvény

³ Tptv. 11. § (1) bekezdés: Tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének (a továbbiakban együtt: vállalkozások társulása) a döntése (a továbbiakban együtt: megállapodás), amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. Nem minősül ilyennek a megállapodás, ha egymástól nem független vállalkozások között jön létre.

jelöli, amikor a piacon korábban már volt valamilyen verseny, de ez a magatartás hatására beszűkül, vagy korlátozottabbá, kevésbé intenzívvé válhat, illetőleg a felek ezt szeretnék elérni. A verseny torzulása alatt a már kialakult verseny hátrányos változását kell értenünk.⁴

4.1.4. A versenyre gyakorolt hatás. A verseny tekintetében a kartell hatása háromszintű lehet. Legsúlyosabb esetben a versenysérelem ténylegesen bekövetkezik: a magatartás megakadályozza a versenyt, vagy annak révén a verseny ténylegesen korlátozódik, ill. torzul. A tilalom ennél kevésbé veszélyes esetekre is vonatkozik, amikor a verseny nem sérül, de a magatartás objektíve alkalmas arra, hogy az említett következmények valamelyike bekövetkezzék.⁵ A harmadik csoportba azokat a megállapodásokat soroljuk, amelyekben a résztvevők szándéka az említett negatív hatások kiváltására irányul.

4.1.5. Függetlenség. A megállapodás és az összehangolt magatartás csak akkor szankcionálható, ha egymástól független vállalkozások között valósul meg.

4.2. A kartell. A Tpvt.-t módosító 2016. évi CLXI. törvény definiálta a kartell⁶ versenytársak közötti olyan megállapodásként vagy összehangolt magatartásként, amelynek célja a verseny korlátozása, megakadályozása vagy torzítása.

A Tpvt. 13. § (3) bekezdésében meghatározott kartell a magatartásoknak több szempontból is szűkebb körét öleli fel, mint a versenykorlátozó megállapodás.

- A kartell elkövetési magatartása lehet megállapodás és összehangolt magatartás, de nem minősülhet kartellnek a döntés (ami a versenykorlátozó megállapodás harmadik elkövetési magatartása).
- A negatív versenyhatás bekövetkezte, mint eredmény, vagy ennek a lehetősége nem elegendő ahhoz, hogy a versenykorlátozó megállapodás kartellnek minősüljön, a kartellnek céloznia kell a háromfajta lehetséges negatív versenyhatás valamelyikét.
- Harmadik eltérésként említhető az, hogy a kartell mindig versenytársak között jön létre, tehát a vertikális versenykorlátozó megállapodás nem tekinthető kartellnek.

⁴ A verseny torzítása új fogalomként került be a törvényszövegbe, döntően annak érdekében, hogy a Tpvt. megfogalmazását illetően is jobban közelítsen az Európai Közösség jogi normájához, nevezetesen a Római Szerződés 85. cikkének (EKSZ. 81. cikkének) szövegéhez.

⁵ Ez utóbbi rendelkezés korai fellépési lehetőséget biztosít, a magatartás kezdeti stádiumában is biztosítja a szankcionálást, amikor a hatás még nem következett be.

⁶ A kartell definíciója a csekély jelentőségű megállapodásokhoz kötődik, oly módon, hogy a versenykorlátozó megállapodásokra főszabályként vonatkozó tilalom alól a csekély jelentőségű megállapodásokat mentesítő Tpvt. 13. § (1) bekezdésről a 13. § (3) bekezdése az alábbi kivételt rögzíti: „Nem alkalmazható az (1) bekezdés a versenytársak közötti olyan megállapodásra vagy összehangolt magatartásra, amelynek célja a verseny korlátozása, megakadályozása vagy torzítása, így különösen a vételi vagy eladási árak, valamint az egyéb üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett meghatározása, az előállítás vagy a forgalmazás korlátozása, a piac felosztása, ideértve a versenyzetetéssel kapcsolatos összejátszást, az import- vagy exportkorlátozást is (a továbbiakban: kartell), valamint bármely közvetlenül vagy közvetve a vételi vagy az eladási árak rögzítésére irányuló más megállapodásra vagy összehangolt magatartásra.”

5. Tipikus esetek

A jogalkotó felsorolja mind a versenykorlátozó megállapodások, mind a kartellek tipikus eseteit.

5.1. A versenykorlátozó megállapodások tipikus esetei. A törvényi definíciót követően a Tpv. példálózóan említi azokat a magatartásokat, amelyekkel a versenykorlátozás a leggyakrabban elkövethető, amelyek a gyakorlatban a verseny kizárására, korlátozására, vagy torzítására vezetnek, vagy azt célozzák, ill. azt eredményezhetik. A tilalom kiterjed

- a) a vételi vagy az eladási árak, valamint az egyéb üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett meghatározására;
- b) az előállítás, a forgalmazás, a műszaki fejlesztés vagy a befektetés korlátozására vagy ellenőrzés alatt tartására;
- c) a beszerzési források felosztására, illetve a közülük való választás lehetőségének korlátozására, valamint az üzletfelek meghatározott körének valamely áru beszerzéséből történő kizárására;
- d) a piac felosztására, az értékesítésből történő kizárásra, az értékesítési lehetőségek közötti választás korlátozására;
- f) a piacra lépés akadályozására;
- g) arra az esetre, ha azonos értékű vagy jellegű ügyletek tekintetében az üzletfeleket megkülönböztetik, ideértve olyan árak, fizetési határidők, megkülönböztető eladási vagy vételi feltételek vagy módszerek alkalmazását, amelyek egyes üzletfeleknek hátrányt okoznak a versenyben;
- h) a szerződéskötés olyan kötelezettségek vállalásától történő függővé tételére, amelyek természetüknél fogva, illetve a szokásos szerződési gyakorlatra figyelemmel nem tartoznak a szerződés tárgyához.

5.2. A kartellek tipikus esetei. A 2016. évi CLXI. törvény által definiált kartell meghatározása is kiegészül a tipikus esetek felsorolásával.

A felsorolás megerősíti azt, hogy a megállapodás csekély jelentősége ellenére is tilos, „különösen a vételi vagy eladási árak, valamint az egyéb üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett meghatározása, az előállítás vagy a forgalmazás korlátozása, a piac felosztása, ideértve a versenyzetetéssel kapcsolatos összejátszást, az import- vagy exportkorlátozást is (a továbbiakban: kartell), valamint bármely közvetlenül vagy közvetve a vételi vagy az eladási árak rögzítésére irányuló más megállapodást vagy összehangolt magatartást. A tipikus kartelltenyállások listája rövidebb, mint amit a Tpv. a versenykorlátozó megállapodás meghatározását követően felsorol. A tipikus kartell tényállások gyakorlatilag azonosak a korábban kőkemény versenykorlátozásoknak nevezett esetekkel, nevezetesen az árkartellel⁷ és a piacfelosztással⁸.

⁷ Az árban való megállapodás a vételi vagy az eladási árak közvetlen vagy közvetett meghatározása. Árkartellről nemcsak akkor beszélünk, ha a résztvevők emelik az eladási árat. A piaci hatásokra egyébként szükségszerűen bekövetkező árcsökkenés kivédésére vagy mérséklésére létrejövő kartell is árkartell.

⁸ A piacfelosztás két irányban is érvényesülhet: a megállapodás részesei egyfelől, mint beszerzők,

6. A kartelltilalom alóli kivételek

Nincs szükség arra, hogy a Tpvt. kritériumainak megfelelő valamennyi megállapodás, összehangolt magatartás és döntés tilosnak minősüljön.

Nem indokolt fellépni az egymástól nem független vállalkozások között létrejövő megállapodásokkal, kartellekkel szemben. Az egymástól nem független vállalkozásokkal szemben ugyanis a versenyjog nem támaszt olyan elvárást, hogy nekik egymással is versenyezniük kellene.

A jogalkotó kiveszi a tilalom hatóköréből azokat a versenykorlátozó magatartásokat is, amelyek érintik ugyan a versenyt, de csekély súlyuknál fogva⁹ annak hátrányos befolyásolására alkalmatlanok. A kartellek (lásd 4.2. és 5.2. pontok) azonban akkor is tilosak, ha csekély jelentőségűek.

7. Mentésülés

A versenykorlátozó megállapodások – ide értve a karteleteket is – hordozhatnak pozitív vonásokat is. Ezekre tekintettel nincs mindig szükség arra, hogy fellépjenek velük szemben, mentesülhetnek a tilalom alól, ha a Tpvt.-ben rögzített feltételek megvalósulnak.

A mentesüléshez négy körülményt kell megvizsgálni:

- bizonyos gazdasági előnyök jelentkezését,
- a fogyasztóknak, illetve az üzletfeleknek az előnyökből való méltányos részesítését¹⁰,
- a versenykorlátozás arányosságát¹¹, valamint
- azt, hogy a megállapodás ne tegye lehetővé az érintett áruk jelentős részével kapcsolatban a verseny kizárását.

A feltételek egymással konjunktív kapcsolatban állnak, tehát az első két pozitívum egyidejűleg meg kell, hogy valósuljon, miközben a harmadikként és negyedikként említett negatív hatások egyike sem szabad, hogy bekövetkezzen.

másfelől, mint értékesítők szerepelhetnek. Előbbi körbe tartozó tipikus tiltott magatartás a beszerzési források felosztása. A második csoportba az értékesítési piac felosztása tartozik.

⁹ A csekély jelentőséget a megállapodásban részes és tőlük nem független vállalkozások érintett piaci részesedésének százalékos mértéke alapján kell megállapítani.

¹⁰ Hiába mutatható ki a megállapodáshoz főződő számos kedvező hatás, ha az előnyök a résztvevőknél csapódnak le. A fogyasztókat, illetve az üzletfeleket nemcsak részesíteni kell az előnyökből, de azok méltányos részét kell nekik juttatni.

¹¹ A versenykorlátozás nem lehet túlzott mértékű. A közös célok elérése nem eredményezheti a verseny indokolatlan sérelmét. Hiába mutatnak ki a megállapodás résztvevői számos pozitív hatást, ha a céljaikat annak az árán érik el, hogy a versenyt a szükséges mértéket meghaladóan korlátozzák (különösen, ha ki is zárják). Amennyiben tehát az előnyök eléréséhez olyan út is vezet, amely a versenyre kevesebb hátrányos hatást gyakorol, akkor a megállapodás nem mentesülhet a tilalom alól. Nem a kartell előnyeit kell tehát a hátrányokkal összevetni. Azt kell mérlegelni, hogy vajon a kartell által elért előnyök megvalósulásával szükségképpen együtt járó hátrányokon túlmenően merült-e fel valamilyen további – a versenyre hátrányos – negatív körülmény. Amennyiben erre a kérdésre igennel kell válaszolni, akkor – változatlan feltételek mellett – a kartell nem mentesülhet a tilalom alól.

8. Az engedékenység

A versenykorlátozó magatartások, kartellek titkosak, nehéz felderíteni őket és még nehezebb a megfelelő bizonyítékokat megtalálni velük szemben. A hivatali fellépés sikerét növeli az engedékenységi politika alkalmazása. Az Európai Közösség gyakorlatának megfelelő, ott kialakított szabályok átvételétől a magyar jogalkotó azt reméli, hogy a versenykorlátozó megállapodásokról (köztük a kartellekről) a jogszabályi elvárásoknak megfelelően információt szolgáltató tagok számára garantált bírságelengedés és bírságcsökkentés megkönnyíti a versenyjogsértés felderítéséhez szükséges bizonyítási folyamatot.

Az engedékenység szabályai 2009-től a Tptv.-ben rögzítettek, így a feltételeknek megfelelő kérelmezőknek alanyi joguk nyílik a törvényben felsorolt előnyök valamelyikére, ha a Tptv.-ben rögzített feltételeket teljesítik. Az engedékenység gyakorlása tehát nem diszkrecionális joga a GVH-nak, hanem kötelezettsége.

8.1. Az engedékenység tartalma. A GVH „engedékenysége” abban nyilvánul meg, hogy az egyébként szokásos bírságot elengedi, vagy mérsékli, továbbá a kérelmezőre kiszabott bírság összegének meghatározása során nem veszi figyelembe az olyan súlyosító körülményt, amelyre a kérelmező szolgáltatott bizonyítékot.

8.2. Bírságmellőzés (elengedés) és bírságcsökkentés. Az engedékenységnek két fokozata van, egyrészt a bírság teljes elengedése, másrészt a bírság csökkentése. Az, hogy melyik kedvezmény kerül alkalmazásra, alapvetően az engedékenységi kérelem benyújtásának sorrendjétől és a szolgáltatott bizonyítéktól függ.

A bírságot annak engedi el a GVH, aki elsőként nyújt be olyan kérelmet, amely alapján a törvényben előírt bizonyítékot szolgáltat, és a törvényi követelményeknek megfelelő magatartást tanúsít.

A bírság csökkentésére¹² az tarthat igényt, aki nem elsőként nyújt be olyan kérelmet, amely alapján megfelelő bizonyítékot szolgáltat, és a törvényi követelményeknek megfelelő magatartást tanúsít.

9. A „Versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban” elnevezésű bűncselekmény a régi Btk.-ban¹³

A 2005. évi XCI. törvény 14. §-a iktatta be a „Versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban” nevű bűncselekményt a Btk.-ba.¹⁴ A törvényjavaslat indokolása szerint a tényállás védett jogi tárgya „a pénzügyi támogatások rendszerének törvényes működése, a közpénzek, a költségvetési

¹² A feltételeknek megfelelő első vállalkozás 30-50%-os bírságcsökkentésben, a második 20-30%-os, a későbbi vállalkozás 20%-ig terjedő bírságcsökkentésben részesül.

¹³ 1978. évi IV. törvény

¹⁴ A kriminalizáció indokairól lásd MEZEI Péter: „Wanted Antitrust Criminals”. Criminalisation of cartel law with a special view to Hungary. *New Journal of European Criminal Law*, 2011/2.

források átlátható, tisztességes és haszonelvű felhasználásának védelme, valamint a verseny szabadsága, a szabadpiac korlátozástól mentes működése”.

Az elkövetési magatartás Btk.-ban történő leírása¹⁵ jórészt követi a Tpvt.-t. A megállapodást és az összehangolt magatartást a Btk. 296/B. § (1) bekezdése, a döntést a Btk. 296/B. § (2) bekezdése említi.¹⁶ Az a körülmény, hogy a Btk. a lehetséges elkövetési magatartások egyikeként rögzíti a döntést, a büntetőjogi tényállást inkább rokonítja a Tpvt.-ben szereplő „versenykorlátozó megállapodás” fogalommal, mint a „kartell”. A döntéshozó testületek Tpvt. szerinti felsorolását a Btk. 2005. évi kiegészítését követően a 2008. évi CLXXV. törvény 29. § (6) bekezdése módosította.¹⁷ A Tpvt. és a régi Btk. szövege annak ellenére sem került összhangba, hogy a Btk.-t is módosította a 2011. évi CLXXV. törvény 80. § f) pontja. A szövegezési eltérés az új Btk. és a Tpvt. hatályos szövege között is fennmaradt.

Még jelentősebb különbséget eredményez a versenykorlátozó megállapodás versenyjogi kritériumai és a büntetőjogi tényállás között az, hogy a negatív versenyhatás bekövetkezte, mint eredmény, vagy ennek a lehetősége nem elegendő ahhoz, hogy a magatartás bűncselekménynek minősüljön. Ebből a szempontból a bűncselekmény a kartellhez hasonlít, mivel a kartell résztvevőinek is célozniuk kell a háromfajta lehetséges negatív versenyhatás valamelyikét. „Az elkövető az elkövetési magatartását a pályázat befolyásolásának érdekében fejti ki, e tekintetben célzatos a cselekmény, a többi tényállási ismérvre nézve (versenyt korlátozó eredmény) elegendő az eshetőleges szándék.”¹⁸

¹⁵ Lásd HORVÁTH Tibor – LÉVAY Miklós (szerk.): Magyar büntetőjog – Különös rész 2. kötet Complex Kiadó, Budapest, 2006. 286. , GÁL István László: *Gazdasági büntetőjog közgazdászoknak*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007. 115–117. , MOLNÁR Gábor: *Gazdasági bűncselekmények*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2009. 63–88. , SÜLYOK Márton Péter: A versenyt korlátozó megállapodások a magyar büntetőjogban, a Btk. 296/B § alapján. *De iurisprudencia et iure publico* 2012. évi 4. 1–32.

¹⁶ Btk. 296/B. § (1) Aki a közbeszerzési eljárás, illetve a koncesszióköteles tevékenységre vonatkozóan kiírt nyílt vagy zártkörű pályázat eredményének befolyásolása érdekében az árak (díjak), illetőleg egyéb szerződési feltételek rögzítésére, illetve a piac felosztására irányuló megállapodást köt, vagy más összehangolt magatartást tanúsít, és ezzel a versenyt korlátozza, büntetett követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő az is, aki a közbeszerzési eljárás, illetve a koncesszióköteles tevékenységre vonatkozóan kiírt nyílt vagy zártkörű pályázat eredményének befolyásolása érdekében a vállalkozások egyesülete, a köztestület, az egyesülés és más hasonló szervezet olyan döntésének a meghozatalában vesz részt, amely a versenyt korlátozza.

(3) A büntetés vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztés, ha az (1) és (2) bekezdésben meghatározott cselekményt jelentős értéket meg nem haladó közbeszerzési értékre követik el. (296/B. § (3) bekezdése a 2009: LXXX. törvény 56. § (7) bekezdés d) pontja szerint módosított szöveg.)

(4) Nem büntethető az (1)–(3) bekezdésben meghatározott bűncselekmény elkövetője, ha a cselekményt, mielőtt az a hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti, és az elkövetés körülményeit feltárja. Hatóság alatt a verseny- vagy pénzügyi felügyeletet ellátó szervezet és a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárást lefolytató szervet is érteni kell.

¹⁷ Tpvt. 2008. évi CLXXV. törvény 29. § (6) bekezdésével módosított szövege: a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének (a továbbiakban együtt: vállalkozások társulása) a döntése

¹⁸ CSÉPAI Balázs – UJVÁRI Ákos: A versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban való büntethetőségének a kérdésköre. *Jogtudományi Közöny*, 2006. június. 225.

Jellemzően a bűncselekményt versenytársak követik el, akik egyeztetett ajánlatot nyújtanak be, vagy abban állapodnak meg, hogy valamelyikük nem nyújt be ajánlatot. Ez a kartellel rokonítja a bűncselekményt. Meg kell azonban jegyezni, hogy a közbeszerzési pályázat kiírójának illetékese is tettesnek minősülhet, ha a felhívás megfogalmazásával, határidejének rövid megállapításával, információk kiszivárogtatásával a potenciális pályázók egy részével együttműködik. Tekintettel arra, hogy az ajánlattevők között szerepelhet vállalkozó és alvállalkozó is¹⁹, ezért a vertikális kartellre emlékeztető összetétel sem kizárt.

Más a tényállásszerűség versenyjogi és büntetőjogi következménye. A versenyjogban a tényállásszerű magatartások nem minden esetben minősülnek tilosnak. Nem vonatkozik a tilalom az egymástól nem független vállalkozások közötti versenykorlátozó megállapodásokra, a mentesülő megállapodásokra és – a kartelleket kivéve – a csekély jelentőségű megállapodásokra sem. Noha e körülmények zöme már a Tpkt. eredeti – 1996. évi – szövegében is szerepelt, illetőleg az egyedi mentesülés bevezetésére 2005-ben sor került, a Btk.-t módosító törvény indokolása nem ad magyarázatot arra, hogy a versenyjogban szerepet játszó körülményeket miért nem kell figyelembe venni a büntetőjogban. A büntetőeljárás során eljárók kénytelenek lennének a társadalomra veszélyesség hiányára hivatkozni olyan esetekben, amikor a versenyjogi tilalom és szankciók alól konkrét normák alapján mentesülnének.

Nem azonos a Tpkt. szerinti eljárás alá vont és a Btk. szerinti elkövető. A versenyjog szerint ugyanis vállalkozás ellen indulhat versenyfelügyeleti eljárás, míg a büntetőjog – bár ezt a Btk. kifejezetten nem rögzíti – a közbeszerzési kartellezők vezetőjét fenyegeti, az indokolás szerint olyan személyt, aki „a vállalkozásnak az elkövetéskor vezető tisztségviselője, tagja, felügyelő bizottsági tagja, alkalmazottja vagy ezek megbízottja”.

A versenyjogi engedékenységnek a büntetőjogi megfelelője a 296/B.§ (4) bekezdésében rögzített szabály. Utóbbi szerint nem büntethető az elkövető, ha a cselekményt, mielőtt az a hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti, és az elkövetés körülményeit feltárja. A büntetőjogi követelményrendszer olyan szempontból még enyhébb is, mint a versenyjogi, hogy nem vár el a bejelentésen és az elkövetés körülményeinek a feltárásán túlmenő együttműködést. A Btk. deklarálja, hogy hatóság alatt a verseny- vagy pénzügyi felügyeletet ellátó szervezetet és a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárást lefolytató szervet is érteni kell. Nem fordulhat tehát elő az, hogy a büntetőjogi fenyegetettség tudata valakit visszatart attól, hogy engedékenység iránti kérelemmel forduljon a GVH-hoz.

¹⁹ VARGA Zoltán (szerk.): *A Büntető Törvénykönyv Magyarázata*. Complex Kiadó, Budapest, 2009. 1199.

10. A „Versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban” elnevezésű bűncselekmény az új Btk.-ban²⁰

A „Versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban” elnevezésű bűncselekménynek sem a neve, sem az elkövetési magatartása nem változott,²¹ módosultak viszont a büntethetőséget kizáró körülmények [Btk. 420. § (4) és (5) bek.], és az új Btk. lehetővé teszi a büntetés korlátlan enyhítését és különös méltánylást érdemlő esetben a mellőzését [Btk. 420. § (6) bek.] A régi Btk. egységesen büntethetőséget kizáró körülményként szabályozta a cselekmény azt megelőző bejelentését, hogy az a hatóság tudomására jutott volna, függetlenül attól, hogy melyik érintett hatósághoz történt a bejelentés. Az új Btk. változatlan szöveggel csak a büntető ügyekben eljáró hatóságnak történő bejelentés esetén rögzíti a büntethetőséget kizáró körülményt. A versenyfelügyeleti ügyekben eljáró hatóságnak történő bejelentés nyomán csak akkor nem büntethető az elkövető, ha a bejelentésre azelőtt kerül sor, hogy a versenyfelügyeleti ügyekben eljáró hatóság az ügyben vizsgálatot indított volna. Egyébként csak a büntetés korlátlan enyhítését és különös méltánylást érdemlő esetben a mellőzését eredményezheti a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint a bírság mellőzésére alapot adó kérelem.²² Tény azonban az is, hogy a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény

²⁰ A tényállást részletesen elemzi a *Magyar Büntetőjog Kommentár a gyakorlat számára* 3. kiadás. [Kónya István (szerk.)] HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013. 1750-1761. és *A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény Nagykommentárja*. [Polt Péter (szerk.)] OPTEN Informatikai Kft., Budapest, 2016. 1463-1471.

²¹ Az új Btk. 420. § (1) Aki a közbeszerzési eljárás, illetve a koncesszióköteles tevékenységre vonatkozóan kiírt nyílt vagy zártkörű pályázat eredményének befolyásolása érdekében az árak, díjak, egyéb szerződéses feltételek rögzítésére vagy a piac felosztására irányuló megállapodást köt, vagy más összehangolt magatartást tanúsít, és ezzel a versenyt korlátozza, büntetett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki a közbeszerzési eljárás, illetve a koncesszióköteles tevékenységre vonatkozóan kiírt nyílt vagy zártkörű pályázat eredményének befolyásolása érdekében a vállalkozások egyesülete, a köztestület, az egyesülés és más hasonló szervezet olyan döntésének a meghozatalában vesz részt, amely a versenyt korlátozza.

(3) A büntetés vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztés, ha az (1) vagy (2) bekezdésben meghatározott bűncselekményt jelentős értéket meg nem haladó közbeszerzési értékre követik el.

(4) Nem büntethető az (1)–(3) bekezdésben meghatározott bűncselekmény elkövetője, ha a cselekményt, mielőtt az a büntetőügyekben eljáró hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti, és az elkövetés körülményeit feltárja.

(5) Nem büntethető az (1)–(3) bekezdésben meghatározott bűncselekmény elkövetője, ha a cselekmény elkövetésekor olyan vállalkozás vezető tisztségviselője, tagja, felügyelő bizottságának tagja, alkalmazottja vagy ezek megbízottja, amely - mielőtt a versenyfelügyeleti ügyekben eljáró hatóság az ügyben vizsgálatot indított volna - a cselekményre kiterjedően a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerinti bírság mellőzésére alapot adó kérelmet nyújtott be, és az elkövetés körülményeit feltárja.

(6) A büntetés korlátlanul enyhíthető, különös méltánylást érdemlő esetben mellőzhető azzal szemben, aki a bűncselekmény elkövetésekor olyan vállalkozás vezető tisztségviselője, tagja, felügyelőbizottságának tagja, alkalmazottja vagy ezek megbízottja, amely a versenyfelügyeleti ügyben eljáró hatóságnál a cselekményre kiterjedően a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerinti bírság mellőzésére vagy csökkentésére alapot adó kérelmet nyújtott be, és az elkövetés körülményeit feltárja.

²² Büntethetőséget megszüntető okot az engedékenységi kérelem benyújtása akkor fog eredményezni a vállalkozásnak az elkövetésekor vezető tisztségviselője, tagja, felügyelő bizottsági tagja, alkalmazottja

szerint a bírság csökkentésére alapot adó kérelemnek – tehát a másodikként, vagy még későbbi sorrendben benyújtott kérelemnek – is lehet a büntetés korlátlan enyhítését és különös méltánylást érdemlő esetben a mellőzését eredményező hatása. „A büntetés korlátlan enyhítése vagy mellőzése a versenyjogi feltárás azon eseteihez kapcsolódik, amikor a bírság csökkentésének lehet helye.”²³ Indokolt lenne részletes összehasonlító vizsgálatot folytatni egyfelől a versenyjogi tilalom hiányára, vagy mentesülésre vezető esetek, másfelől a büntethetőséget kizáró, valamint a büntetés korlátlan enyhítését és különös méltánylást érdemlő esetben a mellőzését lehetővé tevő körülmények tekintetében. A két jogág szabályai ebben a körben – álláspontom szerint – indokolatlan eltéréseket mutatnak.²⁴ Elemzésre vár továbbá a büntetőjog szerepe és funkciója ezen a területen. „Kérdés továbbá, hogy a Gazdasági Versenyhivatal által eddig is milliárdos nagyságrendben kiszabott bírságokra tekintettel tényleg hatékonyabb és biztosabb védelmet jelenthet-e a büntetőjog, mint a következetes és súlyos versenyjogi szankciók?”²⁵

vagy ezek megbízottja számára, ha annak benyújtása olyan időpontra esik, amikor a versenyhatóság még nem végzett vizsgálati cselekményt. Ha a versenyfelügyeleti eljárás már megindult, akkor csak a büntetés korlátlan enyhítésére, kivételesen mellőzésére lesz lehetőség. (Indokolás)

²³ KARSAI Krisztina (szerk.): *Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. Complex Kiadó, Budapest, 2013. 892.

²⁴ Lásd ezzel kapcsolatban JUHÁSZ Ágnes: *Közbeszerzés és versenyjog határán. Miskolci Jogi Szemle*, 2010. évi 2. 152.

²⁵ TÓTH Mihály: *Gazdasági bűncselekmények és bűnözés a rendszerváltozás éveiben*. Doktori Értekezés. 2007. 153.